

Internationale Menschenrechte: was bringen sie für die Gleichstellung und wie können wir sie besser nutzen?

Schläppi, Erika

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schläppi, E. (2004). Internationale Menschenrechte: was bringen sie für die Gleichstellung und wie können wir sie besser nutzen? *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid*, Frauen- und Geschlechterforschung 2004/1, 19-29. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-202018>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Internationale Menschenrechte: Was bringen sie für die Gleichstellung und wie können wir sie besser nutzen?

Erika Schläppi

Frauenrechte sind Menschenrechte: Simpel und einleuchtend ist diese abstrakte Gleichung. Während Jahren war sie jedoch nicht selbstverständlich: die internationalen Menschenrechte orientierten sich jahrzehntelang an primär männlichen Lebensmustern und Vorstellungen menschlicher Würde. Die Konsequenzen dieser Gleichung wurden zudem in der gerichtlichen und politischen Praxis weder auf dem internationalen Parkett noch in der Schweiz wirklich ausgeleuchtet und sind, kaum nehmen sie konkretere Formen an, oft umstritten. Fast so einfach wie die anfangs erwähnte Gleichung ist die Feststellung, dass internationale Normen mit der Ratifizierung in der Schweiz ohne weiteres geltendes Recht sind. Welche menschenrechtlichen Normen gelten für die Schweiz im Bereich der Gleichstellung? Welchen Kontrollverfahren ist sie unterstellt? Gibt es Potenziale, die sich für die Verwirklichung der Gleichstellung in der Schweiz besser nutzen lassen? Der vorliegende Artikel präsentiert einen kurzen Überblick über komplexe Fragen und Antworten.

1 Diskriminierung und Gleichstellung: Die Quellen der internationalen Standards im Überblick

1.1 Frauenspezifische Übereinkommen auf universeller Ebene

Das Konzept der Menschenrechte, die fundamentale Aspekte menschlicher Würde für alle ohne Diskriminierung sichern sollen, wurde erst nach dem Zweiten Weltkrieg Bestandteil der internationalen Ordnung. Mit ihrer Charta setzte sich die UNO explizit zum Ziel, mittels internationaler Zusammenarbeit «die Achtung der Menschenrechte für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion» zu fördern und zu festigen. In den folgenden Jahren und Jahrzehnten verabschiedeten die UNO-Gremien und ihre Unterorganisationen (ILO, UNESCO), oft nach langen Diskussionen, eine Reihe von spezifischen Übereinkommen, welche die Gleichstellung der Geschlechter in verschiedenen Lebensbereichen anstreben.¹

Ein Meilenstein war das *Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau* (CEDAW), das die UNO-Generalversammlung 1979 nach langen Jahren kontroverser Debatten schließlich ohne Gegenstimme (mit einigen Enthaltungen) verabschiedete. Es verpflichtet die Vertragsstaaten, Diskriminierung zu verhindern und in allen Lebensbereichen Maßnahmen zur Gleichstellung von Frau und Mann zu ergreifen. In 16 Artikeln spezifiziert das Übereinkommen die Anforderungen an eine «Poli-

¹ Vgl. die Liste der frauenspezifischen Menschenrechtsverträge in: Christina Hausammann, Menschenrechte – Impulse für die Gleichstellung von Frau und Mann in der Schweiz, Basel etc. 2002. Dieses Buch bietet grundlegende Informationen über das Thema dieses Artikels und diskutiert auch spezifische Auswirkungen des internationalen Menschenrechtsschutzes auf die Gleichstellung in der Schweiz.

tik zur Beseitigung der Diskriminierung», welche die Vertragsstaaten unverzüglich und mit allen geeigneten Mitteln an die Hand zu nehmen haben.²

Die Schweiz hat sich jahrzehntelang kaum an der Diskussion um universelle menschenrechtliche Standards beteiligt. Sie war lange Zeit auch nicht bereit, sich neuen Standards im Bereich der Gleichstellung anzupassen und zentrale frauenspezifische Übereinkommen zu ratifizieren.³ Erst 1997 trat die Schweiz dem Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung bei, das heute 173 Vertragsstaaten zählt. Diese große Zahl ist allerdings trügerisch: viele Vertragsstaaten haben substantielle Vorbehalte zum Übereinkommen angebracht und so die Geltung einiger zentraler Bestimmungen für ihr Land schlicht ausgeschlossen. Auch die Schweiz hat einige Vorbehalte angebracht, allerdings weniger grundsätzlicher Natur.⁴

1.2 Die Diskriminierungsverbote in den allgemeinen menschenrechtlichen Instrumenten

Die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* hatte schon 1948 einen Grundstein für ein internationales Verbot der Diskriminierung, unter anderem auch aufgrund des Geschlechtes, gelegt. Die ideologischen Auseinandersetzungen des Kalten Krieges verhinderten jedoch lange Zeit die verbindliche Verankerung eines allgemeinen Katalogs von Menschenrechten auf universeller Ebene. Dies gelang erst 1966, mit der Verabschiedung der beiden *Menschenrechtspakte*. Die Texte lassen keinen Zweifel daran, dass die dort verankerten Menschenrechte Männern und Frauen zukommen sollen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich mit der Ratifizierung, die Rechte diskriminierungsfrei zu gewährleisten und die Gleichberechtigung von Männern und Frauen bei der Ausübung ihrer Rechte sicherzustellen.⁵ Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthält zudem ein allgemeines Gebot der *Rechtsgleichheit*, das die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und ihren Anspruch auf gleichen Schutz ohne Diskriminierung verankert. Das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* von 1989 verpflichtet seine Vertragsstaaten ebenfalls, die dort formulierten Rechte Knaben und Mädchen gleichermaßen zu garantieren und die gemeinsame Verantwortung der Eltern für ihre Kinder sicherzustellen.

Der Europarat hatte bereits 1950 seine *europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK), eine Liste von traditionellen bürgerlichen Freiheiten, verabschiedet.⁶ Art. 14 verbietet jede Diskriminierung unter anderem aufgrund des Geschlechts, schränkt dieses Diskriminierungsverbot jedoch auf den Anwendungsbereich von Rechten ein, welche die EMRK selbst schützt. Wenige spezifische Normen zur Gleichstellung finden sich in den Zusatzprotokollen, welche die EMRK in den folgenden Jahr-

2 Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, vom 18. Dezember 1979, SR 0.108.

3 Eine Ausnahme bildeten die beiden ILO-Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111 zum gleichen Lohn bzw. zur Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die nach hartnäckigen und teils langwierigen Debatten 1961 bzw. 1972 ratifiziert wurden. Hausammann (Anm. 1), S. 78ff.

4 Zum beschränkten Waffentragen für Frauen, zum Familiennamen, zu übergangsrechtlichen Vorschriften zur Verwaltung von Vermögen in der Ehe; vgl. Hausammann (Anm. 1), S. 89ff.

5 Identische Art. 2 und 3 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, vom 19. Dezember 1966, SR 0.103.1/2.

6 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, vom 4. November 1950, SR 0.101.

zehnten ergänzt und präzisiert haben.⁷ Die *Europäische Sozialcharta* von 1961, revidiert 1996, bezieht sich in mehreren Bestimmungen auf Gleichstellung und Diskriminierungsverbot.

Auch hier ließ (und lässt) sich die Schweiz einige Zeit mit ihrem Beitritt. Nicht zuletzt wegen des fehlenden Stimm- und Wahlrechts der Frauen ratifizierte die Schweiz die EMRK erst 1974. Die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta ist im Parlament bereits mehrmals gescheitert. Der Beitritt zu den Menschenrechtspakten der UNO folgte in den Neunzigerjahren, mit einem Vorbehalt, der dem Gleichstellungsgebot des Paktes über bürgerliche und politische Rechte die innenpolitischen Zähne zog. Darüber hinaus schien man den Beitritt zu den universellen Übereinkommen eher als außenpolitischen Schritt zu begreifen: Man ging und geht in breiten Kreisen oft in einer gewissen Selbstgefälligkeit davon aus, dass die Situation in der wohlbehüteten Schweiz universalen menschenrechtlichen Minimalstandards ohne weiteres genügt. Dass die Umsetzung der Menschenrechte auch für die Schweiz – wie für jeden Staat, der sich veränderten Bedingungen, beispielsweise im Bereich der Migration oder des biomedizinischen Fortschritts, anpassen muss – eine dauernde Herausforderung sein könnte, ist bis heute wenig ins öffentliche Bewusstsein gedrungen.

1.3 Die politische Dynamik des «soft law»

Neben den völkerrechtlichen Normen, welche für die Vertragsstaaten mit dem Beitritt zu einem Übereinkommen rechtsverbindlich werden, gibt es eine Vielzahl von Texten, Empfehlungen, Erklärungen und Aktionsprogrammen internationaler Gremien, die formell rechtlich nicht verbindlich sind. Es wäre allerdings zu kurzfristig, wenn man daraus ihre Irrelevanz ableiten würde.

Viele *Erklärungen der UNO-Generalversammlung* zu menschenrechtlichen Themen waren Vorstufen zu verbindlichen Normen: sie verkörperten und verkörpern oft werdendes Recht oder sogar gewohnheitsrechtliche Regeln (wie zum Teil die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte), besonders wenn sie von einem universellen Konsens getragen sind. Für unser Thema von besonderer Relevanz ist beispielsweise die Erklärung der UNO-Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen von 1993.

Die meisten *Schlussfolgerungen von Weltkonferenzen*, an denen die überwiegende Mehrheit der Staaten vertreten sind, werden von einem Konsens der Staatengemeinschaft getragen und haben damit eine nicht zu unterschätzende politische Verbindlichkeit. Angesichts der relativen Starrheit bereits verabschiedeter internationaler Normen, die sich nur sehr schwer und mit viel Aufwand reformieren lassen, tragen sie oft zu einer gemeinsamen Auslegung und sogar Weiterentwicklung von verbindlichen Normen bei, denen sich der einzelne Vertragsstaat kaum mehr entziehen kann. Besonders wichtig im vorliegenden Zusammenhang ist etwa die *Weltkonferenz über Menschenrechte* von Wien 1993, welche die volle und gleichberechtigte Teilnahme der Frauen am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben als vorrangiges Ziel und die Menschenrechte der Frauen zum integralen Bestandteil aller menschenrechtlichen Bemühungen der UNO erklärte. Damit legte sie einen wichtigen Grundstein für das Gender Mainstreaming in diesem Bereich. Die vier *Weltfrauenkonferenzen* in Mexiko, Kopenhagen, Nairobi und Beijing haben Empfehlungen formuliert, welche die

7 Von besonderer Bedeutung sind das Zusatzprotokoll Nr. 7, das unter anderem die Gleichstellung im Ehe-recht verankert (von der Schweiz 1987 ratifiziert, SR 0.101.07) sowie vor allem das Zusatzprotokoll Nr. 12 von 2000, das ein selbständiges Diskriminierungsverbot postuliert (ETS Nr. 177, noch nicht in Kraft, von der Schweiz nicht ratifiziert). Für den Text vgl. die Website des Europarates, <http://conventions.coe.int>.

internationale und nationale Gleichstellungspolitik der letzten dreißig Jahre prägten und auch in der Schweiz zum Teil thematisiert wurden (so etwa unter dem Titel «National Machinery» die Empfehlungen zur Institutionalisierung der Gleichstellung in Verwaltung und Politik).

Die *Allgemeinen Bemerkungen der Kontrollausschüsse* der UNO-Übereinkommen⁸ legen einzelne Bestimmungen aus und präzisieren damit die Verpflichtungen der Vertragsstaaten. Der Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau (CEDAW) hat eine Reihe von solchen Empfehlungen zu verschiedenen Themen verabschiedet, etwa zu Öffentlichkeitsarbeit, Gewalt gegen Frauen, gleichem Lohn, unbezahlter Arbeit, behinderten Frauen, Gleichstellung im öffentlichen und politischen Leben, Gesundheit. Der Ausschuss des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Ausschuss für Menschenrechte)⁹ hat ebenfalls Allgemeine Bemerkungen zu gleichstellungsrelevanten Themen verabschiedet (Rechtsgleichheit, Nichtdiskriminierung).¹⁰

Auch das *Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarates* haben Empfehlungen an die Europaratsstaaten zur Gleichstellung verabschiedet, etwa neuestens die Empfehlung des Ministerkomitees über die ausgeglichene Teilnahme von Frauen und Männern in politischen und öffentlichen Entscheidungsprozessen, aber auch zu anderen Themen wie Gender Mainstreaming.¹¹

2 Die internationalen Verfahren zur Kontrolle der Umsetzung der internationalen Standards

2.1 Die Kontrollverfahren im Rahmen von Übereinkommen

Individualbeschwerden

Sowohl der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wie auch die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK ermöglichen es Bürgerinnen und Bürgern von Ländern, die dieses Verfahren akzeptieren, vor internationalen Gremien Beschwerde zu führen. Die Beschwerdeentscheide des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind rechtlich verbindlich: die Vertragsstaaten der EMRK sind verpflichtet, sie umzusetzen.¹² Die zahlreichen Entscheide des Gerichtshofes haben in den letzten Jahrzehnten die Gesetzgebung und die Praxis in den Europaratsstaaten wesentlich beeinflusst. Die Entscheide des UNO-Ausschusses für Menschenrechte, der aus unabhängigen

8 Vgl. zur Aufgabe der Kontrollausschüsse, welche die meisten Menschenrechtsübereinkommen vorsehen, im Folgenden, Ziff. 2.

9 Der UNO-Ausschuss für Menschenrechte (Comité des droits de l'homme, Human Rights Committee) ist nicht zu verwechseln mit dem politischen Gremium Menschenrechtskommission (Commission des droits de l'homme, Human Rights Commission); vgl. zur Kommission Ziff. 2.3.

10 Vgl. die Liste der Allgemeinen Empfehlungen der relevanten Kontrollausschüsse in: Hausammann (Anm. 1), S.187ff. Die Empfehlungen im Einzelnen finden sich auf der Homepage des UN Office of the High Commissioner on Human Rights OHCHR, www.unhchr.ch.

11 Vgl. etwa die Liste in Maria Regina Tavares da Silva, Twenty-Five Years of Council of Europe Action in the Field of Equality Between Women and Men, EG(2002)5, S. 20; www.humanrights.coe.int/equality.

12 Vgl. dazu etwa Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK, 2. Aufl., Zürich 1999.

Expertinnen und Experten besteht, sind zwar formell nicht verbindlich; in der Praxis werden jedoch auch diese Entscheide zumindest im betroffenen Land regelmässig debattiert und oft auch umgesetzt. Im Allgemeinen wird die Praxis der internationalen Menschenrechtsorgane zur Gleichstellung von Frauen und Männern als nicht sehr ergiebig eingeschätzt: sie hatten kaum Gelegenheit, sich systematisch und vertieft mit der Tragweite des Diskriminierungsverbotes, insbesondere in Fällen indirekter Diskriminierungen auseinander zu setzen.¹³ Schließlich ist auch das Übereinkommen gegen Frauen-diskriminierung 1999 mit einem neuen fakultativen Mechanismus ausgestattet worden, welcher dem Kontrollausschuss die Entgegennahme von Beschwerden erlaubt. 51 Staaten haben diesen Mechanismus bereits für sich akzeptiert. Für eine Beurteilung seiner Auswirkungen ist es allerdings noch zu früh.

Die Schweiz hat, wie die meisten anderen Staaten des Europarates, die Kompetenz des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte akzeptiert, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Unter den vergleichsweise vielen Verfahren, welche gegen die Schweiz in den letzten Jahrzehnten angestrengt worden sind, findet sich auch einer der wenigen Fälle, in denen der Gerichtshof eine Diskriminierung der Frauen bejahte.¹⁴ Die Möglichkeit zur Beschwerde an den Kontrollausschuss des Paktes über bürgerliche und politische Rechte hat die Schweiz bis heute nicht anerkannt, ebenso wenig das neue Beschwerdeverfahren zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung, obwohl sie die Ausarbeitung des entsprechenden Zusatzprotokolls prinzipiell unterstützt hat. Opposition für den Beitritt droht im Besonderen von jenen Kräften im Parlament, die regelmäßig vor den «fremden Richtern» und vor einem drohenden Verlust eidgenössischer und kantonaler Eigenständigkeit warnen.

Staatenberichte im Rahmen der UNO-Übereinkommen

Mit der Ratifizierung der Pakte und des Übereinkommens gegen Frauendiskriminierung verpflichten sich die Vertragsstaaten zur *regelmässigen Berichterstattung* an die jeweiligen Kontrollausschüsse über den Stand der Umsetzung der darin enthaltenen Rechte. Die Ausschüsse haben in den Jahren ihres Funktionierens detaillierte Leitlinien über Art und Umfang der staatlichen Berichterstattung entwickelt. Sie diskutieren die Staatenberichte mit der Delegation des betreffenden Staates in öffentlicher Sitzung und verabschieden Schlussbemerkungen (*Concluding Observations*), in denen sie Kritik formulieren und Verbesserungsvorschläge machen.

Die Schweiz hat als Folge ihrer späten Beitritte erst in den letzten Jahren erste Erfahrungen mit den Berichtssystemen gemacht. Die ersten Staatenberichte zu den beiden Pakten wie auch der erste Bericht zum Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung¹⁵ verhehlen die Probleme nicht, die sich im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Frau und Mann stellen, und sind zum Teil recht selbstkritisch. Als Berichte, die in der Verantwortung des Bundesrates und der Bundesverwaltung entstanden sind, präsentieren sie eine staatliche (schweizerische) Optik und stellen vor allem Verbesserungen

13 Vgl. dazu etwa Hausammann (Anm. 1), S.111ff.

14 Schuler-Zraggen c. Schweiz, ECHR Série A 263(1993), EuGRZ 1996, S. 604; vgl. dazu Hausammann (Anm. 1), S. 106ff.

15 Vgl. die Staatenberichte und die Concluding Observations der Kontrollausschüsse auf der Homepage der Direktion für Völkerrecht des EDA, www.eda.admin.ch/sub_dipl/g/home/organ/div1/human/listrep.html. Für den Staatenbericht zum Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau vgl. auch die Homepage des federführenden Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, www.equality-office.ch/d/s-zusammenarbeit.htm.

und Maßnahmen dar, welche die Bundesstellen in den letzten Jahren angestrengt haben. Zur Ergänzung der Staatenberichte nehmen denn auch die Kontrollausschüsse gerne zusätzliche Informationen aus nicht-gouvernementalen Quellen entgegen, zumal sie kaum Mittel und Ressourcen haben, um die Situation in den einzelnen Ländern selbst zu untersuchen. In der Schweiz haben sich im Bereich der Gleichstellung im Besonderen die «NGO-Koordination post Beijing Schweiz» und der Verein Menschenrechte Schweiz (MERS) der Koordination solcher «Schattenberichte» gewidmet.¹⁶

Schon ein kurzer Blick in die Schlussbemerkungen der Kontrollausschüsse zu den Menschenrechtspakten zeigt, dass die Kritik an der fehlenden Gleichstellung von Frauen und Männern in der Schweiz viel Platz einnimmt. Die abschließenden Kommentare des Kontrollausschusses des Übereinkommens gegen Frauendiskriminierung, formuliert anlässlich der Präsentation des Schweizer Berichts vor dem Ausschuss im Januar 2003, enthalten eine eindruckliche Liste von knappen, zum Teil sehr grundsätzlichen Kritikpunkten und Empfehlungen, die auch die Kritik der Ausschüsse zu den beiden Pakten wieder aufnimmt.¹⁷ Obwohl sie publiziert und auf der Website des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) frei zugänglich sind,¹⁸ werden diese Bemerkungen in einer breiteren Öffentlichkeit wenig wahrgenommen und in der politischen Diskussion kaum gebraucht. Gemäss Pressemitteilung vom 30. April 2003 hat der Bundesrat immerhin von den Schlussbemerkungen des Ausschusses gegen die Diskriminierung der Frau Kenntnis genommen und das federführende Eidgenössische Departement des Innern beauftragt, «alle mit der Umsetzung der Gleichstellung beauftragten Akteure» darüber zu informieren und sie «zu ermuntern», die Empfehlungen umzusetzen. Ob dies für konkrete Resultate reichen wird, muss sich zeigen. Bis jetzt sind jedenfalls weder der Bundesrat noch die Departements, die für die Berichtsverfahren zu den einzelnen Übereinkommen federführend sind, mit konkreten Vorstellungen an die Öffentlichkeit getreten, wie sie die Empfehlungen umzusetzen gedenken und welche Prioritäten sie bis zur Fälligkeit der nächsten Berichte setzen wollen.

2.2 Politische Mechanismen und Institutionen

Auf der Grundlage ihrer Charta hat die UNO-Generalversammlung die Themen Menschenrechte und Gleichstellung von Frau und Mann getrennt institutionalisiert. Die *Menschenrechtskommission* (*Human Rights Commission*) besteht aus den Delegationen von 53 Staaten, sorgfältig nach regionalem Schlüssel gewählt. Eine besondere Bedeutung hatte und hat die Menschenrechtskommission in der Erarbeitung neuer Übereinkommen und neuer Mechanismen. 1967 erhielt die Kommission auch die Kompetenz, Untersuchungen über systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen durchzuführen. Sonderberichterstatter oder Arbeitsgruppen befassen sich mit spezifischen Themen (darunter auch gleichstellungsrelevante wie Gewalt gegen Frauen, Frauen in bewaffneten Konflikten) oder mit der Situation in bestimmten Ländern. Erst in den letzten Jahren bemüht sich besonders das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte, das für die Sekretariate der Kommission sowie der Kontrollausschüsse der Übereinkommen zuständig ist, den gleichstellungsspezifischen Aspekten im Rahmen des organisationsweiten Bekenntnisses zum Gender Mainstreaming mehr Raum zu geben.

16 www.postbeijing.ch und www.humanrights.ch. Vgl. die Berichte auf der Homepage von MERS, www.humanrights.ch/themen/frauenrechte/index.html.

17 Vgl. die provisorische Fassung bei MERS, www.humanrights.ch/themen/frauenrechte/index.html.

18 www.eda.admin.ch/sub_dipl/g/home/organ/div1/human/listrep.html.

Die formell gleichrangige, aber faktisch deutlich weniger gewichtige *UNO-Kommission über die Stellung der Frau* (*Commission on the Status of Women*, CSW) setzt sich aus 45 Delegationen von Staaten zusammen, die ebenfalls nach einem regionalen Schlüssel bestimmt werden. Sie hat zwar die Kompetenz, Empfehlungen und Berichte zu formulieren; die länder- und themenspezifischen Untersuchungs- und Kontrollmechanismen der Menschenrechtskommission fehlen ihr jedoch, und sie kämpfte während Jahren um die notwendigen Ressourcen für ihre Arbeit. Im Rahmen der verschiedenen *Weltfrauenkonferenzen* erhielt sie die wichtige Kompetenz, sich mit der Umsetzung der Empfehlungen, Schlussfolgerungen und Aktionsprogramme der Konferenzen zu befassen.¹⁹

Verschiedene Institutionen des Europarates befassen sich heute mit Gleichstellungspolitik. Der Lenkungsausschuss für die Gleichstellung von Frau und Mann, das Ministerkomitee, die seit 1989 regelmäßig tagende MinisterInnenkonferenz über die Gleichstellung von Frau und Mann und die Parlamentarische Versammlung haben immer wieder wichtige Themen aufgegriffen und entsprechende Empfehlungen an die Mitgliedstaaten verabschiedet.²⁰

3 Die Bedeutung der internationalen Standards für die Schweiz

Mit der Ratifizierung werden menschenrechtliche Übereinkommen wie alle anderen internationalen Normen in der Schweiz ohne weiteres geltendes Recht. Das bedeutet, dass Gerichte und Behörden sie in ihren Entscheiden *direkt anwenden* können und müssen, soweit dies dem Sinn und Zweck des betreffenden Übereinkommens entspricht und soweit die Normen dafür genügend bestimmt sind (so genannte «Justiziabilität»). Die direkte Anwendbarkeit und der Vorrang des internationalen Rechts (Art. 191 Bundesverfassung) sind in unserem föderalen Rechtssystem von besonderer Relevanz. Das Bundesgericht kann im Rahmen seiner Verfassungsgerichtsbarkeit *kantonales Recht und eidgenössische und kantonale Praxis auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht und internationalem Recht überprüfen* (Art. 189, 191 BV). Diese Funktion hat das Bundesgericht beispielsweise für die Umsetzung der verfahrensrechtlichen Normen der EMRK (Art. 5 und 6) und die umfangreiche Praxis der EMRK-Organen sehr ausgiebig wahrgenommen, wenn auch formell gestützt auf eine immer extensivere Auslegung des nationalen Rechtsgleichheitsgebots in Artikel 4 der alten Bundesverfassung. Eine solche Dynamik, die zur Harmonisierung des kantonalen Rechts und zu weitgehenden gesetzlichen Reformen geführt hat, ist allerdings für das Gleichstellungsgebot nicht zu beobachten. Für die Gleichstellung in wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten besonders hinderlich ist die Tatsache, dass die schweizerischen Behörden den sozialen Rechten die Justiziabilität immer noch generell absprechen, obwohl die Schweiz dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beigetreten ist und diese Rechte zumindest in bestimmten Teilgehalten durchaus genügend bestimmt wären, um im Einzelfall Anwendung zu finden.²¹

Hinsichtlich des *Diskriminierungsverbots* enthalten die internationalen Standards auf den ersten Blick wenig substanziell Neues gegenüber der geltenden verfassungsrechtlichen Regelung. Artikel 4

19 Vgl. für die aktuellen Aktivitäten der Kommission und der UN Division for the Advancement of Women www.un.org/womenwatch/daw.

20 Vgl. Tavares da Silva (Anm. 11).

21 Eine neuere Auffassung analysiert die Menschenrechte in der Perspektive von Schichten und erkennt in praktisch allen Menschenrechten Teilgehalte, die direkt anwendbar und justiziabel sind, und andere, die sich als programmatische Vorgaben an die Gesetzgebung und die Exekutive zur Konkretisierung richten.

Absatz 1 der alten Bundesverfassung postulierte die Gleichheit aller Schweizer vor dem Gesetz und enthielt in der Auslegung des Bundesgerichtes auch ein implizites Diskriminierungsverbot. Artikel 8 der neuen Bundesverfassung von 1999 differenziert nun zwischen Rechtsgleichheit (Absatz 1) und Diskriminierungsverbot (Absatz 2), unter anderem aufgrund des Geschlechts. Die internationalen Standards sind der neuen Formulierung zweifellos Pate gestanden: Artikel 8 Absatz 1 und 2 und die neueste Praxis des Bundesgerichts reflektieren auch die internationale Debatte um das Diskriminierungsverbot und die Auslegung der Diskriminierungsverbote durch die internationalen Gremien. Es würde hier zu weit führen, die Praxis der schweizerischen und internationalen Gremien zum Diskriminierungsverbot und zu einzelnen Menschenrechten darzulegen, die sich auf frauenspezifische Sachverhalte bezogen haben.²²

Die Umsetzung der Menschenrechte ist jedoch nicht auf die rückwirkende Sanktionierung regelverletzenden Verhaltens beschränkt: Sie verlangt auch Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Verletzungen. Die positive Verwirklichung menschenrechtlicher Anliegen für alle – auch für benachteiligte Bevölkerungsgruppen, so genannte «*vulnerable groups*» – ist ein Ziel jedes Staates, das er nie vollständig erreichen wird. Menschenrechte (und damit die Gleichstellung der Geschlechter) sind permanente Leitlinien für die Gestaltung von Recht und Politik. Die internationale Verpflichtung zu *positiven Maßnahmen* für die Gleichstellung der Geschlechter in den verschiedensten Lebensbereichen, wie sie das Übereinkommen gegen Frauendiskriminierung spezifiziert hat, findet ihre Entsprechung im Verfassungsrecht des Bundes. Artikel 8 Absatz 3 Bundesverfassung hält die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau fest und formuliert einen Auftrag an die Gesetzgebung, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit zu sorgen. Der Bund verfügt in dieser Hinsicht über eine solide verfassungsrechtliche Grundlage, die Anliegen der Gleichstellung auf rechtlicher und faktischer Ebene zu realisieren und die verschiedenen internationalen Verpflichtungen zu einer proaktiven Politik der Gleichstellung der Geschlechter umzusetzen. In diesem Bereich ist der Bund in den letzten Jahren auch mehrfach tätig geworden, so etwa in der Formulierung eines Gleichstellungsgesetzes, das die Bekämpfung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf konkretisiert, die gerichtliche Durchsetzung des Diskriminierungsverbotes erleichtern soll und die Grundlage für Maßnahmen zur finanziellen Förderung der Gleichstellung bildet.

Nicht zuletzt haben auch internationale politische Mechanismen dazu beigetragen, eine gesamtschweizerische Sicht der Gleichstellung zu entwickeln. Der Aktionsplan der Schweiz zur Gleichstellung von Frau und Mann, den eine interdepartementale Arbeitsgruppe 1999 als Folgearbeit zur UNO-Weltfrauenkonferenz in Beijing im Auftrag des Bundesrates erarbeitete, ist ein erster Schritt zu einer systematischen, umfassenden und prospektiven Umsetzung programmatischer Ansätze durch die Bundesverwaltung.²³ Die Weltfrauenkonferenz in Beijing motivierte auch erstmals eine Gruppe schweizerischer Organisationen, die politischen Absichtserklärungen der offiziellen Schweiz, die sie mit der formellen Unterstützung des Aktionsprogramms von Beijing abgegeben hatte, gemeinsam und systematisch für die nationale Politik zu nutzen: Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz veröffentlichte Berichte zum Schweizer Aktionsplan wie auch zur Evaluation seiner

22 Vgl. dazu Hausammann (Anm. 1).

23 Vgl. www.equality-office.ch/d/dokumente/aktionsplan.pdf. Vgl. auch den Bericht des Bundesrates von 2002 zur Umsetzung des Aktionsplanes in den Bundesbehörden, www.humanrights.ch/schweiz/umsetzung_uno/frauenrechte.html#aktionsplan.

Ergebnisse.²⁴ Ein weiterer Schritt in die gleiche Richtung einer gesamtschweizerischen Sicht war die Situationsanalyse im ersten Staatenbericht zum Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau.²⁵

In der Praxis wurde das tatsächliche Veränderungspotenzial der internationalen Menschenrechte nicht ausgeschöpft, da die internationalen Normen meist nur nach ihrer Justiziabilität und nach ihrer konkreten Einklagbarkeit im Einzelfall beurteilt werden: Erfüllen sie dieses Kriterium nicht, sind sie für viele Akteurinnen und Akteure (im Besonderen die Kantone) praktisch ohne Bedeutung. Programmatische Bestimmungen verpflichten die Behörden zwar nicht auf ein konkretes, einklagbares Ergebnis, aber auf ein bestimmtes Verhalten. Sie verlangen von der Exekutive wie von der Verwaltung, von den Parlamenten wie von den Gerichten, auf Bundesebene wie auf kantonaler und kommunaler Ebene, dass sie menschenrechtliche und gleichstellungsrelevante Argumente ernst nehmen und in die Auslegung geltender Regeln wie auch in ihre politischen Entscheidungsprozesse einbeziehen. Und die Behörden sind dafür auch auf internationaler Ebene rechenschaftspflichtig: Die Achtung der Menschenrechte und Erfolge in der Gleichstellung sind Kriterien, an denen sich erfolgreiches Regieren (auch) messen soll.

4 Schlussfolgerungen: Das Potential der internationalen Dimension besser nutzen

Wie lässt sich die Dimension internationaler menschenrechtlicher Normen für die Gleichstellung der Schweiz besser nutzen? Einige Punkte lassen sich aus dieser Übersicht herausdestillieren.

Die Dynamik neuer Ideen und Konzepte

Die internationale Vernetzung hat in der Vergangenheit viele neue Ideen, Konzepte und Anstöße für die Gleichstellungsdebatte auf nationaler Ebene gebracht. So sind die Notwendigkeit nationaler Institutionen zur Förderung der Gleichstellung, das Thema Gewalt gegen Frauen, Gender Mainstreaming, aber auch politische Partizipation von Frauen maßgeblich von internationalen Gremien thematisiert worden. Interessierte Akteurinnen und Akteure können auch in der Schweiz von ihrer systematischen Vernetzung auf internationaler und regionaler Ebene, mit gouvernementalen und nicht-gouvernementalen Gremien inhaltlich noch mehr profitieren.

Die Dynamik der neuen Instrumente: Staatenberichte und Aktionspläne

Die neuen internationalen Instrumente im Bereich der Menschenrechte, die Staatenberichte, stellen für die Schweiz mit ihren vielen dezentralen Kompetenzen eine besondere Herausforderung dar. Dies gilt im besonderen Masse für das Thema der Gleichstellung. Die Berichte und Aktionspläne verpflichten den Bundesrat und die Bundesverwaltung zu regelmäßigen, gesamtschweizerischen Analysen und zur Entwicklung umfassender gesamtschweizerischer Strategien. Die neuen Instrumente lösen den Schutz der Menschenrechte von Frauen auch von der traditionellen Sicht des Juristen und der Juristin, welche sich auf gerichtliche Verfahren zur Sanktionierung von Verletzungen konzentrieren. Schutz der Menschenrechte bedeutet auch präventive Strategien und strukturelle Re-

24 Vgl. www.postbeijing.ch/aktionsplan/index_akpl.html.

25 Vgl. dazu vorne, Ziff. 2.1.

formen. Die mit der interdepartementalen Arbeit an den Staatenberichten einhergehende Sensibilisierung vieler Angehöriger der Verwaltungen von Bund und Kantonen, die in ihrem Fachbereich für menschenrechtliche und gleichstellungspolitische Fragen zuständig sind und über Erfolge und Misserfolge in diesem Bereich nun regelmäßig Bericht erstatten müssen, ist für ein erfolgreiches Gender Mainstreaming von großer Bedeutung.

Es wird in den nächsten Jahren zu konkretisieren sein, wie sich dieses Potential im Sinne der Menschenrechte und der Gleichstellung nutzen lässt. In den letzten Jahren hat sich ein wichtiges Engagement nicht-gouvernementaler Kreise in den Berichtsverfahren aufgebaut, das die Aufmerksamkeit der Behörden für die internationalen Mechanismen fördern wird. Mehr Information der Öffentlichkeit, mehr Sensibilisierung, Ausbildung, gegenseitige Information und Koordination der Behörden auf eidgenössischer wie kantonaler Ebene ist zweifellos notwendig, nicht zuletzt um Vorurteile abzubauen, die in dem aufwändigen und wiederkehrenden Berichterstattungsprozess nur Unverbindlichkeit und Papierverschleiß sehen. So liegt etwa der Vorschlag auf dem Tisch, die Einsetzung einer nationalen Menschenrechtsinstitution zu prüfen. Sie soll unter anderem die Aufgabe erhalten, die Umsetzung der internationalen Standards und der Empfehlungen der Kontrollausschüsse kritisch zu begleiten. Es wird auch hier letztlich um das altbekannte schwierige Thema gehen, den politischen Willen in Parlamenten und Exekutiven zu schaffen und zu stärken, Menschenrechte und Gleichstellung ernst zu nehmen und ihre Förderung als wesentliche Zielsetzung politischen Handelns (und nicht nur als Schranke für bestimmte Maßnahmen) zu begreifen. In diesem Sinne könnten die regelmäßigen Berichte der Schweiz dem Bundesrat Gelegenheit bieten, die Lage in der Schweiz und die staatlichen Maßnahmen nicht nur gründlich zu beurteilen, sondern auch zukunftsgerichtete Prioritäten für sein eigenes positives Engagement für Menschenrechte und Gleichstellung zu setzen und regelmäßig zu überprüfen. Die Absicht des EDA, die verschiedenen Berichterstattungsverfahren unter den einzelnen Übereinkommen in einem einheitlichen Prozess zusammenzufassen, wäre bereits ein Schritt in Richtung eines regelmäßigen innenpolitischen Menschenrechtsberichtes des Bundesrates. Für die Gleichstellungsanliegen wird es von zentraler Bedeutung sein, dass dieser Aspekt von Beginn weg in die Konzeption des Berichtes Eingang findet, und zwar sowohl als Querschnittsthema wie als Spezialthema, das besonderer Aufmerksamkeit bedarf.

Der Trend zu gesamtschweizerischen (statt kantonalen) Standards

Die internationalen Normen und Kontrollverfahren stärken die Erkenntnis, dass einige wichtige Fragen zu ihrer Umsetzung trotz primär kantonomer Kompetenzen nach minimalen gesamtschweizerischen Standards beantwortet werden müssen. Über den justiziablen Einzelfall der Diskriminierung hinaus, in dem das Bundesgericht die Kantone schon heute zur Ordnung rufen kann, können sich die Kantone den internationalen Normen – als Programm für staatliches Handeln verstanden – immer weniger entziehen.

Nutzen der Beschwerdemöglichkeiten

Die internationalen Menschenrechte waren in den letzten Jahrzehnten von männlichen Lebensrealitäten geprägt. Sie sind jedoch genügend abstrakt und offen, auch der Umsetzung der Rechte der Frauen zu dienen. Sowohl auf schweizerischer wie auf europäischer Ebene gibt es schon heute Möglichkeiten, individuelle Beschwerden einzureichen. Demgegenüber steht Schweizerinnen der Beschwerdeweg an den internationalen Menschenrechtsausschuss und an den Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau nicht offen – eine Lücke, die zu füllen sehr wünschbar, aber politisch schwierig sein wird.

Verschiedene Gründe mögen dafür verantwortlich sein, dass die bestehenden internationalen (und nationalen) Beschwerdemöglichkeiten von Frauen vergleichsweise selten für die Durchsetzung ihrer Rechte genutzt worden sind: Viele Frauen haben wenig Vertrauen in rechtliche Mechanismen, nicht zuletzt weil sich das Recht in einer historischen Perspektive als Instrument zeigt, das vor allem männlichen Interessen und männlicher Dominanz diene. Aus individueller Sicht ist der Aufwand an Zeit, Energie und Geld für ein solches Verfahren, dessen Ergebnis erst noch nicht mit Sicherheit positiv ist, wohl meist unverhältnismäßig. Aus rechtspolitischer Sicht ist dies zu bedauern, vor allem in jenen Fällen von faktischen Mehrfachdiskriminierungen, die aus menschenrechtlicher Sicht besonders stoßend sind (etwa im Bereich Frauenhandel, Ausbeutung von ausländischen Prostituierten).

Wegen der fehlenden Gerichtspraxis ist die internationale rechtliche Dimension der Gleichstellung in der Schweiz, die soviel Wert auf Justiziabilität legt, praktisch unsichtbar. Damit sich dies ändert, braucht es Beschwerden, welche nationalen und internationalen Gerichten Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Auch auf nationaler Ebene ließen sich die internationalen Normen und ihre Auslegung durch die Kontrollausschüsse, aber auch weiteres «soft law» für die Auslegung schweizerischen Rechts viel systematischer nutzen: nur wenn sich Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer regelmäßig und selbstverständlich auf internationale Standards beziehen, werden die Gerichte diese ebenso regelmäßig und selbstverständlich anwenden.

Das Nebeneinander von spezifischen Instrumenten und Mainstreaming

Neben allgemeinen Mechanismen, die sich unter anderem auch Gleichstellungsfragen widmen, sind auf universeller wie auf regionaler Ebene spezifische Instrumente und Institutionen gegen die Diskriminierung der Frau entstanden. Nach einer ersten Periode des Nebeneinander, in der die menschenrechtliche Debatte tendenziell von Männern für Männer und der frauenrechtliche Diskurs von Frauen für Frauen geführt wurde, lösen sich mit der Idee des Gender Mainstreaming die starren Grenzen auf. Die gleichstellungsspezifischen Instrumente und Institutionen haben jedoch weder in der UNO noch im Europarat an Bedeutung verloren, sondern sind in den letzten Jahren eher gestärkt worden. Dies entspricht der menschenrechtlichen Logik, welche die faktische Realisierung eines allgemeinen Standards für alle Menschen in den Vordergrund stellt und damit gerade anerkennt, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen («vulnerable groups») besonderer Anstrengungen zum Schutz und zur Förderung ihrer Rechte bedürfen. Angesichts der immer noch großen tatsächlichen Unterschiede zwischen Frauen und Männern hinsichtlich politischer Mitwirkung, Beruf und Bildung kann man nicht ernsthaft behaupten, die Frauen gehörten aus menschenrechtlicher Sicht nicht mehr zu den «vulnerable groups». Solange dies so ist, macht das koordinierte, vernetzte Nebeneinander von spezifischen Institutionen und Verfahren einerseits und Gender Mainstreaming in allgemeinen Mechanismen andererseits aus menschenrechtspolitischer Sicht durchaus Sinn.

Erika Schläppi ist promovierte Juristin. Sie arbeitet als Konsultantin für internationale Menschenrechte und Governance und war maßgeblich an der Erarbeitung des ersten Staatenberichtes der Schweiz zum Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau beteiligt.